

PENGARUH HUKUM ADAT DALAM PROSES PERALIHAN HAK TANAH ULAYAT PADA PEMBANGUNAN PERLUASAN BANDARA DI JAYAPURA

Rachmi Syarfina

Program Studi Kenotariatan Program Magister Universitas Pancasila
Jln. Srengseng Sawah, Jagakarsa, Jakarta Selatan, Indonesia, 12640.

E-mail: syarfinarachmi@gmail.com

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui proses peralihan hak atas tanah ulayat pada pembangunan perluasan landasan pacu Bandar Udara (Bandara) Kelas I Utama Sentani di Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua, dan untuk mengetahui pengaruh hukum adat yang timbul jika tanah ulayat dialihkan untuk kepentingan umum. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis empiris. Peralihan hak tanah ulayat Suku Ifar Besar Sentani untuk kepentingan umum yakni dalam pembangunan perluasan landasan pacu Bandar Udara Sentani hingga kini masih belum terselesaikan karena adanya pengaruh dari hukum adat Suku Ifar Besar Sentani.

Kata-kata kunci: hukum adat, pengadaan tanah, tanah ulayat.

Abstract

This research aims to explain the transfer process of rights of communal land of Ifar Besar Sentani Tribe for the construction purpose of Main Class I Sentani Airport, Jayapura, Papua, and also to explain the influence of customary law that arises when the communal land diverted for the benefit of the public. This research uses empirical juridical research method. Transfer of rights of communal land of Ifar Besar Sentani Tribe for public interest or purpose, in the case of the construction of runway extension Sentani Airport, is not resolved yet due to the factor or influence from the indigenous law of Ifar Besar Sentani Tribe.

Keywords: communal land, indigenous law, land acquisition.

PENDAHULUAN

Proses pemberian ganti rugi dalam kegiatan pengadaan tanah adalah hal yang sangat penting, karena tanpa ganti rugi, pembangunan akan terhambat. Ganti kerugian, menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Pengadaan Tanah),¹ adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Kerugian yang bersifat non fisik meliputi hilangnya

¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, UU No. 2 Tahun 2012 (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Pengadaan Tanah).

pekerjaan, bidang usaha, sumber penghasilan, dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang.²

Terdapat beberapa permasalahan yang terjadi mengenai kepemilikan dan ganti rugi tanah Bandar Udara Sentani, sehingga peneliti berkeinginan meneliti mengenai permasalahan yang hingga kini sedang berlangsung sejak tahun 2014, yaitu pada saat perencanaan perluasan landasan pacu di area Bandar Udara Sentani. Berawal dari pengajuan kajian terkait dengan usulan pelebaran lokasi untuk area landasan pacu Bandar Udara Sentani, di mana status dari tanah tersebut ialah tanah ulayat sehingga masyarakat hukum adat setempat menuntut hak-hak mereka kepada pemerintah.

Selain itu, pengaruh dari hukum adat Suku Ifar Besar Sentani sebagai pemilik tanah ulayat tersebut muncul ketika proses pelaksanaan. Tanah ulayat diklaim oleh Ondoafi Suku Ifar Besar Sentani adalah kepala adat yang mempunyai kekuasaan serta menentukan sikap untuk dapat menyelesaikan masalah peralihan hak tanah ulayat yang dilakukan masyarakat hukum adat dengan pihak lain. Ondoafi mengklaim bahwa proses pengukuran yang dilakukan oleh pihak Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Papua adalah tidak sah dan mencederai masyarakat hukum adat yang mempunyai hak ulayat atas tanah tersebut karena tidak sesuai dengan daftar kepemilikan hak atas tanah yang disahkan oleh Ondoafi, juga seluruh tahap peralihan hak tanah ulayat hingga pembayaran ganti rugi harus melalui dan atas izin Ondoafi. Inilah yang menjadi titik pertama dimulainya konflik.

Agar penulisan ini memiliki maksud yang jelas, maka harus memiliki fokus permasalahan. Adapun permasalahan yang dibahas dalam penulisan ini ialah: *pertama*, bagaimanakah proses peralihan hak atas tanah ulayat pada pembangunan perluasan landasan pacu Bandar Udara Kelas I Utama Sentani di Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua? *Ke dua*, bagaimana pula pengaruh hukum adat yang timbul saat tanah ulayat dialihkan untuk kepentingan umum?

METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam membahas masalah di atas ialah metode penelitian yuridis empiris yang bertumpu pada hasil penelitian di lapangan sebagai data primer dan studi kepustakaan sebagai data sekunder. Dalam penelitian ini, peneliti memperoleh data dari wawancara dan observasi, serta juga dari penelusuran dokumen-dokumen.

Pendekatan yuridis, yaitu meliputi kajian terhadap hukum hanya sebagai pengaturan sebagaimana tertulis atau tercantum dalam dokumen. Pendekatan secara empiris, yaitu suatu pendekatan yang timbul dari atau berdasarkan pada pola berpikir

² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm. 103.

dalam masyarakat, dan kemudian darinya diperoleh suatu kebenaran yang harus dibuktikan melalui pengalaman secara nyata di dalam masyarakat.³

Pendekatan yuridis empiris bermakna bahwa di samping mempelajari peraturan-peraturan yang berpedoman pada segi-segi ilmu hukum, peneliti juga mempelajari masalah-masalah hukum yang terjadi dan hidup di lapangan. Hal ini sesuai dengan disiplin ilmu dalam penelitian ini yang menyangkut berlakunya hukum pada *level* masyarakat.⁴

Spesifikasi penelitian ini termasuk sebagai penelitian deskriptif analitis. Penelitian ini terbatas pada usaha untuk mengungkapkan suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya, sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta. Hasil penelitian ini ditekankan pada memberikan gambaran secara objektif tentang keadaan sebenarnya dari objek yang diselidiki,⁵ yaitu bagaimana pengaruh dari hukum adat dalam proses peralihan hak tanah ulayat pada pembangunan perluasan landasan pacu di Bandar Udara Kelas I Utama Sentani Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua.

Istilah analitis mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan data yang diperoleh, baik dari segi teori maupun dari segi praktik. Penelitian terhadap teori dan praktik bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang faktor pendukung dan faktor penghambatnya. Spesifikasi penelitian yang bersifat analitis juga bertujuan untuk melukiskan kenyataan-kenyataan yang ada atau realitas sosial dan menggambarkan objek yang menjadi pokok permasalahan,⁶ yaitu mengumpulkan data primer yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas untuk kemudian dianalisis sesuai dengan tujuan penulisan atau penelitian ini.

Untuk memperoleh data yang diperlukan, maka peneliti melakukan penelitian di Bandar Udara Kelas I Utama Sentani Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua. Alasan memilih lokasi penelitian ini dikarenakan adanya permasalahan yang diakibatkan oleh pengaruh dari hukum adat setempat yang hingga kini tak kunjung selesai, di mana problem tersebut merupakan salah satu contoh konkret di tanah Papua bahwa pembangunan di Papua berangkat dari kearifan lokal Papua itu sendiri. Ada wilayah yang secara adat harus dibangun dengan memperhatikan kearifan lokal.⁷

PEMBAHASAN

Demi terlaksananya pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia, terpaksa tanah milik atau yang dikuasai oleh rakyat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan fisik. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

³ Suparmoko, *Metode Penelitian Praktis*, (Yogyakarta: 1991), hlm. 1.

⁴ *Ibid.*

⁵ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1996), hlm. 31.

⁶ *Ibid.*

⁷ Lukas Enembe, *Papua: Antara Uang dan Kewenangan*, (Jakarta: Wahana Semesta Intermedia, 2016), hlm. 33.

Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tidak menjelaskan pengertian pengadaan tanah beserta ketentuan-ketentuan pelaksanaannya yang menjadi acuan bagi pengelolaan administrasi pertanahan di Indonesia, namun dalam memenuhi kebutuhan tanah untuk pembangunan dulu dikenal dengan adanya pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah termasuk dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan fasilitas-fasilitas umum memerlukan tanah sebagai wadahnya. Pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah apabila persediaan tanah masih luas.

Namun, pada masa sekarang ini sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara. Kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan tanah, tetapi disisi lain tanah negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut semakin terbatas, karena tanah yang ada sebagian telah dikuasai atau dimiliki oleh masyarakat dengan suatu hak. Agar momentum pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan bidang tanah, maka upaya hukum dari pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah tersebut dalam memenuhi pembangunan antara lain dilakukan melalui pendekatan pembebasan hak maupun pencabutan hak.⁸

Oleh karena itu, jalan ke luar yang ditempuh adalah dengan mengambil alih tanah-tanah hak. Kegiatan mengambil tanah (oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah. Pembangunan yang tengah giat dilakukan pemerintah saat ini kerap kali berbenturan dengan masalah pengadaan tanah. Agar tidak melanggar hak pemilik tanah, pengadaan tanah tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip kepentingan umum (*public interest*) sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak seperti tertulis dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Perkembangan ekonomi yang cepat disertai pertumbuhan penduduk dan peningkatan jumlah penumpang maupun arus lalu lintas udara atau meningkatnya pergerakan pesawat menyebabkan perlunya peningkatan pelayanan Bandar Udara.

⁸ Chaizi Nasucha, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan atas Tanah*, (Jakarta: Kesaint Blanc, 1994), hlm. 74.

Sebagai Unit Penyelenggara Bandar Udara, Bandar Udara Sentani yang dulunya berstatus sebagai Bandar Udara Kelas I Khusus telah ditingkatkan statusnya menjadi Kelas I Utama sehingga perlu juga dilakukan peningkatan pelayanan dengan melakukan pembangunan sesuai standar yang harus dimiliki oleh Bandar Udara Kelas I Utama.⁹

Status tanah yang diajukan untuk pembangunan perluasan landasan pacu adalah tanah ulayat. Tanah ulayat adalah tanah milik komunal yang penggunaan dan pendistribusian penggunaannya tunduk kepada pengaturan hukum adat. Di Papua, tidak mengenal yang disebut tanah negara. Hak kepemilikan tanah di Papua adalah hak komunal. Dalam konsep tanah komunal di Papua, tanah diibaratkan sebagai ibu kandung. Sebagai ibu, tanah memberi kehidupan kepada anak-anaknya. Selain nilai ekonomi, tanah juga memiliki nilai kultural-spiritual, dengan sistem kepemilikan yang berbentuk komunal. Kepemilikan tanah di Papua berkaitan dengan keberadaan serta penguasaan suatu etnik atas wilayah tertentu.¹⁰

Pada proses pembangunan perluasan landasan pacu Bandar Udara Sentani, peneliti menyadari bahwa hingga saat ini pengaruh dari hukum adatlah yang menghambat dilaksanakannya pengadaan tanah tersebut. Permasalahan yang timbul dari pengaruh hukum adat ini hanya salah satu dari begitu banyak permasalahan tanah ulayat di Papua. Tidak dapat dipungkiri, munculnya masalah hukum adat terkait dengan pengadaan tanah Bandar Udara Sentani mengenai pembayaran ganti rugi yang tidak melalui Ondoafi sebagai Kepala Adat dan pembatasan wilayah kepemilikan tanah ulayat bagi masyarakat hukum adat. Hingga akhir tahun 2015 pun pembayaran ganti rugi belum dapat dilaksanakan karena masih terjadi tarik menarik permasalahan batas tanah ulayat. Sehingga, dana pembayaran ganti rugi tersebut harus melalui proses konsinyasi, yaitu dititipkan ke Pengadilan Negeri Jayapura.¹¹

Kepala Adat/Ondoafi mempunyai kekuasaan, penyelenggaraan dan peruntukan atas tanah adat. Peran itu mempunyai hubungan yang sangat erat dengan masyarakat hukum adat.¹² Kedudukan kepala adat sebagai pemimpin merupakan sistem dalam masyarakat hukum adat Suku Ifar Besar Sentani. Peranan kepala adat sangat penting terhadap status tanah adat karena mengetahui sejarah kepemilikan tanah-tanah ulayat pada wilayah kewenangannya. Perbuatan hukum pelepasan tanah hak ulayat didasarkan atas musyawarah adat, karena Ondoafi bukan bersifat memiliki seluruh tanah ulayat tetapi mempunyai kekuasaan, kewenangan mengatur, penyelenggaraan dan peruntukan atas tanah ulayat.

⁹ "Kajian Singkat Pengadaan Tanah Bandar Udara Kelas I Utama Sentani, Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua," (2 Maret 2015).

¹⁰ "Membangun Papua, Bukan Membangun di Papua," <www.pu.go.id/balitbanq/puslitbanqsebranmas, 25 April 2010>.

¹¹ Wawancara dengan Antonius Sesa, Staf Administrasi Pertanahan Setda Kabupaten Jayapura, wawancara dilakukan di Jayapura pada 11 Oktober 2016.

¹² Bonifasius Bao, "Kuatnya Kekuasaan Ondoafi di Tengah Masyarakat Urban (Studi tentang Kekuasaan Ondoafi di Kota Jayapura Papua)," *Politika: Jurnal Ilmu Politik* (Vol. 1, No. 2, Mei 2013): 50.

Pada permasalahan hak atas tanah ulayat Bandar Udara Sentani ini, Ondoafi berpendapat bahwa wewenangnya sebagai kepala adat telah dilangkahi, yang mana pembayaran ganti rugi tidak dibayarkan melalui Ondoafi. Selain permasalahan tersebut, mengenai permasalahan batas-batas tanah ulayat hingga kini juga masih menjadi problem yang penting untuk diperhatikan dan dipelajari. Adanya pengaruh-pengaruh hukum adat tersebut tak jarang mengakibatkan jadi sulitnya untuk melakukan pembangunan maupun investasi di tanah Papua, apalagi mengingat karena bagi masyarakat hukum adat Sentani, tanah ulayat keberadaannya lebih dulu eksis (lebih awal) daripada berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, peneliti dapat menyimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut:

Proses peralihan hak atas tanah ulayat seluas 125.000 m² pada pembangunan perluasan landasan pacu Bandar Udara Sentani Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua, dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah dilaksanakan melalui beberapa tahap, yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil.

Peralihan hak tanah ulayat Suku Ifar Besar Sentani untuk kepentingan umum yakni dalam pembangunan perluasan landasan pacu Bandar Udara Sentani hingga kini masih belum terselesaikan karena adanya pengaruh dari hukum adat Suku Ifar Besar Sentani. Hukum adat Suku Ifar Besar Sentani menentukan bahwa: *pertama*, tidak boleh ada peralihan hak atas tanah ulayat tanpa sepengetahuan dan izin dari Ondoafi Suku Ifar Besar; *ke dua*, pembayaran ganti kerugian tanah ulayat kepada masyarakat hukum adat Suku Ifar Besar Sentani harus melalui Ondoafi; dan *ke tiga*, pihak Ondoafi mengklaim bahwa hasil verifikasi pengukuran tanah oleh Kanwil BPN Provinsi Papua dan Kabupaten Jayapura tidak sesuai dengan daftar kepemilikan yang disahkan Ondoafi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Enembe, Lukas. *Papua: Antara Uang dan Kewenangan*. Jakarta: Wahana Semesta Intermedia, 2016.
- Nasucha, Chaizi. *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan atas Tanah*. Jakarta: Kesaint Blanc, 1994.
- Nawawi, Hadari. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1996.

Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.
Suparmoko. *Metode Penelitian Praktis*. Yogyakarta, 1991.

Internet

“Membangun Papua, Bukan Membangun di Papua.”
<www.pu.go.id/balitbanq/puslitbanqsebranmas, 25 April 2010>.

Jurnal

Bao, Bonefasius. “Kuatnya Kekuasaan Ondoafi di Tengah Masyarakat Urban (Studi tentang Kekuasaan Ondoafi di Kota Jayapura Papua).” *Politika: Jurnal Ilmu Politik* (Vol. 1, No. 2, Mei 2013).

Laporan Penelitian

“Kajian Singkat Pengadaan Tanah Bandar Udara Kelas I Utama Sentani, Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua.” 2 Maret 2015.

Wawancara

Sesa, Antonius, Staf Administrasi Pertanahan Setda Kabupaten Jayapura. Wawancara dilakukan di Jayapura pada 11 Oktober 2016.
